

Persistente schulische Segregation oder Wandel zur inklusiven Bildung? Die Bedeutung der UN-Behindertenrechtskonvention für Reformprozesse in den deutschen Bundesländern

Jonna Milena Blanck*, Benjamin Edelstein* und Justin J.W. Powell**

1 Einleitung

Bildungspolitische Reformagenden werden durch eine Vielzahl von innerstaatlichen Faktoren beeinflusst. Gleichzeitig werden sie zunehmend von internationalen Entwicklungen angestossen, beeinflusst oder gar bestimmt. Die Performanz nationaler (Aus-)Bildungssysteme wird fortwährend bemessen und verglichen. Im Rahmen von Koordinierungsprozessen werden länderübergreifende Standards und Normen entwickelt. Schliesslich werden umfassende Zielsetzungen in (Menschenrechts-) Konventionen kodifiziert, die das Potenzial haben, etablierte nationale Strukturen zu delegitimieren sowie Reformprozesse in Gang zu setzen und – insofern sie ratifiziert werden – auch zu steuern.

Bildungspolitik vollzieht sich damit in einem Spannungsfeld: Einerseits erzeugen die genannten Prozesse Veränderungsdruck, der bildungspolitische Entscheidungsträger drängt, etablierte Strukturen oder Praktiken zu verändern. Andererseits erschwert die institutionelle Trägheit historisch gewachsener Bildungssysteme ein Abweichen vom Status quo. Dies gilt auch für das Sonderschulwesen in Deutschland.

Zwar haben sich die deutschen Sonderschulen langfristig als defizitär erwiesen: Seit Jahrzehnten verlassen etwa drei Viertel aller Sonderschüler¹ die Schule ohne Schulabschluss (KMK 2012). Absolventen haben kaum Chancen auf einen erfolgreichen Übergang in Berufsausbildung und Arbeitsmarkt; viele kämpfen jahrelang mit dem Stigma der «Anormalität» (Pfahl 2011). Ferner werden die vermeintlichen Vorteile einer Unterrichtung von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf (SPF) in *separaten* Sonder/Förderschulen² von reformorientierten Eltern und Ak-

* Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), D-10785 Berlin, jonna.blanck@wzb.eu und benjamin.edelstein@wzb.eu.

** Université du Luxembourg, L-7220 Walferdange, justin.powell@uni.lu.

1 Wenn in diesem Beitrag die männliche Form verwendet wird, sind alle Geschlechter gemeint; die Mehrheit der Sonderschüler ist männlich.

2 In Deutschland herrscht das Modell der «interschulischen Segregation» (Powell 2011), sonderpädagogische Förderung wird also überwiegend in Sonderschulen, nicht in Sonderklassen erbracht, wenngleich es auch – in einigen Bundesländern – Sonderklassen für Schüler mit SPF gibt (die räumlich an Regelschulen angegliedert sind, organisatorisch jedoch überwiegend zu den Sonderschulen gehören).

teuren aus Wissenschaft, Politik und Praxis sowie internationalen Organisationen, etwa der UNESCO, seit Jahrzehnten in Frage gestellt.

Als Bestandteil des gegliederten Schulsystems ist die Sonderschule jedoch gesellschaftlich tief verwurzelt. Daher gibt es in den meisten Bundesländern ein beträchtliches Mass an Kontinuität: Schulische Segregation ist auch heute in allen Regionen zu finden. Die Hilfsschule – später: Sonderschule – hat in mehr als hundert Jahren ihrer gesamtdeutschen Expansion massive institutionelle Beharrungskräfte entfaltet, so dass seit den 1970er-Jahren lediglich begrenzte Reformbestrebungen durchgesetzt werden konnten (Schnell 2003): In einigen Bundesländern wurden (insbesondere im Grundschulbereich) parallel zum Sonderschulwesen integrative Formen der sonderpädagogischen Förderung geschaffen. Jedoch wurde in kaum einem Bundesland das Sonderschulwesen (schulpolitisch) grundsätzlich in Frage gestellt.

Im Jahr 2009 trat in Deutschland die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) in Kraft. In Artikel 24 des Abkommens verpflichten sich die Vertragsstaaten, ein *inklusives* Bildungssystem zu schaffen (United Nations 2006).³ Zur Erfüllung der Vorgaben muss Deutschland (ebenso wie die Schweiz oder Belgien) tiefgreifende Reformen einleiten. Daher wird die UN-BRK als «exogener Schock» wahrgenommen, der die Selbstverständlichkeit des Sonderschulwesens erschüttert: «Sonderschulen werden durch Art. 24 BRK zwar nicht kategorisch verboten, die systematische Aussonderung behinderter Personen aus dem allgemeinen Bildungssystem stellt allerdings eine Vertragsverletzung dar» (Degener 2009, 216). Mit Ratifizierung der UN-BRK entfaltet sich daher in *allen* Bundesländern Deutschlands eine neue Reformdynamik.

Umfassende Veränderungen, wie sie die Konvention verlangt, sind indes voraussetzungsvoll, da sich die genannten Beharrungskräfte keineswegs allein aufgrund veränderter Rechtslage verflüchtigen. Eine gesamtdeutsche Reform ist zudem verfassungsrechtlich ausgeschlossen, da der Bereich der Schulpolitik – und damit auch das Sonderschulwesen – in die ausschliessliche Zuständigkeit der Bundesländer fällt. Beim Ausbau eines inklusiven Schulsystems stellt das dem deutschen gegliederten Schulsystem zugrunde liegende Leitbild der (Leistungs-)Homogenisierung von Lerngruppen (Preuss-Lausitz 2011) die Bundesländer vor ein schwer auflösbares Paradox: (Wie) Kann der Anspruch auf Inklusion innerhalb eines auf Leistungsauslese basierenden, stratifizierten Schulsystems überhaupt eingelöst werden? Das Paradigma der Inklusion stellt nicht nur die Sonderschule, sondern – zumindest

3 In Artikel 24 der UN-BRK (United Nations 2006) verpflichten sich die unterzeichnenden Staaten, Menschen mit Behinderungen einen gleichberechtigten Zugang zu einem hochwertigen, inklusiven Unterricht zu gewährleisten, von der Frühförderung über Schule und berufliche Bildung bis hin zum lebenslangen Lernen. Inklusiv heisst bezogen auf den Bereich der Schule, dass alle Kinder im gemeinsamen Unterricht individuell gefördert werden und die Heterogenität der Schülerschaft explizit positiv betrachtet wird (zum Begriff der «Inklusion» siehe auch Boban und Hinz 2003). Integration bedeutet hier, dass Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf in allgemeinen Schulen unterrichtet werden, ohne dass das grundsätzliche Ziel der Homogenisierung von Lerngruppen aufgegeben wird.

in letzter Konsequenz – die Legitimitätsgrundlage des gegliederten allgemeinen Schulsystems insgesamt in Frage (Powell 2011). Damit berührt die Umsetzung der UN-BRK einen Kernkonflikt der (deutschen) Schulpolitik, der in allen Bundesländern scharfe politische Auseinandersetzungen provoziert.

Analysen der Wirkung der UN-BRK thematisierten bisher vor allem die rechtliche Ebene (Degener 2009; Riedel 2010). Dieser Beitrag fragt hingegen nach der Bedeutung der UN-BRK für Barrieren der schulischen Inklusion und laufende Reformprozesse in den deutschen Bundesländern. Zunächst ist zu klären, welche konkreten Mechanismen dem Beharrungsvermögen des deutschen Sonderschulwesens zugrunde liegen und von welchen Ereignissen und Prozessen eine Erosion oder gar Ausserkraftsetzung eben dieser Mechanismen zu erwarten ist. Diese Erwartungen gilt es sodann mit konkreten Reformprozessen in den Bundesländern abzugleichen: Welche Triebkräfte des Wandels lassen sich empirisch identifizieren? Kann die UN-BRK den Wandel beschleunigen, indem sie institutionelle Reproduktionsmechanismen ausser Kraft setzt? Inwieweit sind Unterschiede im Ausmass des institutionellen Wandels in den untersuchten Bundesländern mit den theoretisch postulierten Triebkräften assoziiert?

Zur Beantwortung der aufgeworfenen Fragen nehmen wir eine neoinstitutionalistische Perspektive ein (Koch und Schemmann 2009). Deren komplementäre theoretische «Linsen» sind für das Verständnis des Beharrungsvermögens, aber auch des Wandels relevant. Als Analyserahmen dient ein Pfadabhängigkeitskonzept (Abschnitt 2). In Abschnitt 3 werden die Fallauswahl begründet sowie Datenbasis und Auswertungsverfahren beschrieben. Der empirische Teil beginnt mit einer Analyse der institutionellen Beharrungskräfte der deutschen Sonderschule. Hier wird aufgezeigt, welche konkreten Hindernisse der Umsetzung inklusiver Reformen in Deutschland generell entgegenstehen (Abschnitt 4). Die Untersuchung kann jedoch schon aufgrund der Kulturhoheit der Bundesländer nicht auf gesamtdeutscher Ebene stehen bleiben. Deshalb kontrastieren wir Reformprozesse in zwei Bundesländern seit den 1970er-Jahren und eruieren vor dem Hintergrund unterschiedlicher Ausgangslagen die Bedeutung der UN-BRK als Katalysator und Triebkraft institutionellen Wandels (Abschnitt 5) in einem föderalen Staat.

2 Theoretischer Ansatz: Pfadabhängigkeit, institutionelle Reproduktionsmechanismen und Quellen ihrer Erosion

Neuere Theorien institutionellen Wandels beziehen sich auf Konzepte der Diffusion von Ideen, Normen und Politiken und der Pfadabhängigkeit von Wandlungsprozessen (Campbell 2004; Dobbin et al. 2007). Angesichts einer zunehmend globalisierten und interdependenten Welt wird eine längerfristige Konvergenz institutioneller Arrangements erwartet (Hall und Soskice 2001) oder gezeigt (Meyer 2005). Mit Hilfe

des Konzepts der Pfadabhängigkeit lässt sich erklären, warum trotz dieser Diffusion einmal etablierte institutionelle Arrangements häufig schwer veränderlich sind und (nationale, regionale oder lokale) Unterschiede fortbestehen.

Das Pfadabhängigkeitskonzept eignet sich somit auch zur Untersuchung des Beharrungsvermögens der deutschen Sonderschule. Weltweit ist die Institutionalisierung sonderpädagogischer Fördersysteme auf kontrastierenden Entwicklungspfaden verlaufen: Gibt es inklusive Gesamtschulsysteme in den nordischen Ländern, binär-strukturierte Systeme mit allgemeinen und Sonderschulsystemen in vielen Ländern Kontinentaleuropas, so gibt es zunehmend, wie in den USA, Systeme mit einem «Kontinuum» an unterschiedlichen Settings zwischen segregierten Sonderschulen und inklusiven Klassen (Richardson und Powell 2011). Diese Pfade haben sich über die Zeit als sehr stabil erwiesen. Infolge der Ratifizierung der UN-BRK sind die deutschen Bundesländer nun jedoch gezwungen, ihre Bildungssysteme grundlegend zu reformieren, was einem Verlassen des etablierten Entwicklungspfades gleichkommt. «Pfadwechsel» sind indes schwer zu vollziehen, denn nach der Entscheidung für eine von mehreren institutionellen Alternativen führen positive Feedback-Prozesse dazu, dass nachfolgende Entwicklungen in hohem Masse deterministisch verlaufen und zur Festigung des eingeschlagenen Pfades führen (Ebbinghaus 2009). Vormalig verfügbare institutionelle Alternativen werden zunehmend unerreichbar, da kumulierte Verpflichtungen und Investitionen auf dem eingeschlagenen Pfad substanzielle Veränderungen erschweren (Pierson 2004, 52).

Während die Analyse institutioneller Stabilität im Neoinstitutionalismus eine lange Tradition hat, ist dem Phänomen des institutionellen Wandels erst in jüngerer Zeit systematische Aufmerksamkeit zuteilgeworden (Pierson 2004; Thelen 2004; Djelic und Quack 2007; Ebbinghaus 2009; Mahoney und Thelen 2010). Dabei wird betont, dass Analysen institutionellen Wandels nicht einseitig auf grosse Umbrüche fokussieren dürfen, sondern ebenso auf inkrementelle Prozesse des Wandels, die unter der Oberfläche einer formalen Stabilität ablaufen. Auch diese können in ihrer kumulativen Gesamtwirkung über die Zeit zu tiefgreifenden institutionellen Veränderungen führen (Thelen 2004). Ziel müsse es daher sein zu verstehen, wie reformorientierte Akteure innerhalb der bestehenden institutionellen Strukturen Wandel vorantreiben und dabei die unbeeinflussbaren Elemente beiseite lassen, während sie die beeinflussbaren in den Dienst neuer Ziele stellen (Streeck und Thelen 2005, 19). Aber auch exogene Prozesse – wie globale Menschenrechtsbewegungen – können über lange Zeiträume hinweg kumulieren und erst als «*shock*» sichtbar werden, wenn sie ein bestimmtes Niveau erreichen (Pierson 2004, Kap. 4).

Folglich hängen Stabilität und Wandel von Institutionen eng zusammen und es bedarf einer theoretischen Perspektive, die zur Erklärung beider Phänomene gleichermaßen taugt (Thelen 2004). Dass dies mit Hilfe des Pfadabhängigkeitskonzepts möglich ist, zeigt Ebbinghaus (2009): Der Schlüssel liegt in der genauen Spezifikation der Mechanismen, welche die Stabilität einer Institution aufrechterhalten.

Institutionen sind solange stabil, wie diese «Reproduktionsmechanismen» ungestört wirken. Erodieren diese, entstehen Spielräume für institutionellen Wandel, die reformorientierte Akteure für gezielte Veränderungen nutzen können (Goldstone 2003). Die Reproduktionsmechanismen einer Institution sind somit nicht nur zur Erklärung ihrer Persistenz von Bedeutung. Will man etwas über potenzielle Triebkräfte institutionellen Wandels wissen, sollte man fragen, von welchen Ereignissen oder Prozessen zu erwarten ist, dass sie mit den spezifischen Reproduktionsmechanismen der betreffenden Institution interferieren.

In der neoinstitutionalistischen Literatur hat sich die Unterscheidung zwischen vier Arten von Mechanismen durchgesetzt, die pfadabhängigen Entwicklungen zugrunde liegen können: utilitaristische, funktionalistische, machtbasierte und legitimationsbasierte Reproduktionsmechanismen (Mahoney 2000). Dies ist freilich eine analytische Trennung; diese Mechanismen sind oft miteinander verwoben und beeinflussen sich gegenseitig.

Utilitaristische Reproduktionsmechanismen: In einer utilitaristischen Logik werden Institutionen über Kosten-Nutzen-Abwägungen rationaler Akteure reproduziert (Mahoney 2000, 517). Ist eine Institution Gegenstand von *increasing returns*, steigen die Kosten der Abkehr vom eingeschlagenen Entwicklungspfad umso stärker an, je länger die Institution besteht. Grund dafür ist, dass die Etablierung einer Institution mit beträchtlichen Anlaufkosten verbunden ist und häufig Lerneffekte, Koordinationseffekte und adaptive Erwartungen nach sich zieht (North 1990, 95). Durch ihr Design schaffen Institutionen Anreizstrukturen, die Individuen und Organisationen dazu veranlassen, sich auf Tätigkeitsfelder zu spezialisieren, dauerhafte Kooperationsbeziehungen zu entwickeln sowie soziale und politische Identitäten anzunehmen (Pierson 2000, 259). Haben Individuen und Organisationen derartige «Investitionen» getätigt, haben sie ein Interesse, den Status quo beizubehalten, insbesondere, wenn die durch eine Reform anfallenden unmittelbaren (Anpassungs-) Kosten höher bewertet werden als der potenziell resultierende langfristige Nutzen einer Veränderung.

Dennoch können utilitaristische Reproduktionsmechanismen ausser Kraft gesetzt werden, wenn sich der Status quo im Wettbewerb alternativer Modellen als unterlegen erweist und/oder wenn Informationen verfügbar werden, die bislang unbeachtete Kosten aufdecken oder die höhere Performanz alternativer Modelle belegen. Derartige Lernprozesse können durch *change agents* befördert werden, die ein klares Verständnis zukünftiger Herausforderungen haben und helfen, Probleme kollektiven Handelns zu überwinden, die einer Transformation entgegenstehen (Mahoney 2000, 48).

Funktionalistische Reproduktionsmechanismen: In einer funktionalistischen Logik wird das Beharrungsvermögen von Institutionen auf ihre Einbettung in ein institutionelles Gesamtgefüge zurückgeführt (Mahoney 2000, 519); die zugehörigen Einzelinstitutionen sind verzahnt und zueinander komplementär. Das Vermögen des

institutionellen Gesamtgefüges, eine bestimmte Funktion zu erfüllen, hängt somit von der Existenz und Funktion seiner einzelnen Komponenten ab. Jede Komponente ist für das Gesamtsystem unentbehrlich, denn aufgrund wechselseitiger Abhängigkeiten kann bereits das Herauslösen oder Verändern einzelner Komponenten eine Destabilisierung des Gesamtsystems bewirken.

Funktionalistische Reproduktionsmechanismen können jedoch erodieren, wenn sich die Bedürfnisse des Gesamtsystems verändern und/oder Komplementaritäten zwischen den Institutionen des Gesamtsystems schwinden (Mahoney 2000, 521; Ebbinghaus 2009). Aber auch Komplementaritäten selbst können Wandel begünstigen: Bei starker gegenseitiger Abhängigkeit kann die Veränderung einer Institution Veränderungen in anderen notwendig machen; das gesamte System kann unter Druck geraten (Djelic und Quack 2007).

Machtbasierte Reproduktionsmechanismen: In einer machtbasierten Logik wird das Beharrungsvermögen etablierter institutioneller Arrangements auf das Interesse mächtiger Akteurskoalitionen an ihrem Erhalt zurückgeführt. Institutionen sind hiernach keine neutralen Koordinationsmechanismen, sondern reflektieren, reproduzieren und verstärken Ungleichgewichte in der Verteilung von Ressourcen und politischer Macht (Thelen 1999, 394). Institutionen schaffen Anreizstrukturen und Muster der Ressourcenverteilung, welche die Herausbildung und Expansion bestimmter sozialer Gruppen befördern (oder behindern), und verteilen Privilegien, welche die Begünstigten dazu veranlassen, sich für ihre Aufrechterhaltung und Ausweitung einzusetzen (Pierson 1993, 599).

Machtbasierte Reproduktionsmechanismen können schwinden, wenn sich die gesellschaftlichen und/oder politikfeldspezifischen Machtverhältnisse verschieben. Dies kann geschehen, wenn bisher dominante Interessengruppen an Einfluss verlieren und/oder neue Interessengruppen hinzukommen, die ihren Einfluss geltend machen (Ebbinghaus 2009).

Legitimationsbasierte Reproduktionsmechanismen: In einer legitimationsbasierten Logik wird Stabilität auf die soziale Bindungskraft von Institutionen zurückgeführt. Danach ist das Denken und Handeln von Akteuren durch soziale Erwartungen, Verhaltensregeln und Handlungslogiken geprägt, die in Institutionen angelegt sind und die sich mit der Zeit zu umfangreichen Realitätsdeutungen verdichten, die von den Akteuren internalisiert und objektiviert werden. Stabilität ist hiernach Folge der Verbreitung kultureller Leitvorstellungen (Meyer 2005).

Legitimationsbasierte Reproduktionsmechanismen können erodieren, wenn alternative Skripte und Standards dominant werden. Neue Ideen oder alternative Paradigmen können diffundieren und etablierte institutionelle Praktiken delegitimieren (Ebbinghaus 2009). Die Etablierung alternativer Realitätsdeutungen und Praktiken ist wiederum auf unterstützende Sozialisationsprozesse angewiesen (Djelic und Quack 2007).

Tabelle 1 Typologie der Mechanismen der institutionellen Reproduktion

| | Utilitaristisch | Funktional | Macht-basiert | Legitimatorisch |
|--|--|--|---|---|
| Reproduktions-mechanismus | Institution wird durch Kosten-Nutzen-Einschätzungen von Akteuren reproduziert | Institution wird reproduziert, weil sie eine Funktion in einem grösseren Gesamtsystem erfüllt | Institution wird reproduziert, weil sie von einflussreichen Akteursgruppen unterstützt wird | Institution wird reproduziert, weil Akteure sie für moralisch gerechtfertigt oder angemessen halten |
| Potenzielle Folgen institutioneller Stabilität | Institution erweist sich langfristig als weniger effizient als (ehemals verfügbare) Alternativen | Institution erweist sich langfristig als weniger funktional in Bezug auf die Bedürfnisse des Gesamtsystems als (ehemals verfügbare) Alternativen | Institution stattet Akteure mit Macht aus, die vorher marginal waren | Institution erweist sich langfristig als weniger vereinbar mit geltenden Werten und Normen |
| Mögliche Triebkräfte institutionellen Wandels | Erhöhter Wettbewerbsdruck; Lernprozesse | Exogener Schock verändert die Bedürfnisse des Gesamtsystems | Schwächung einflussreicher Akteure und Stärkung randständiger Gruppen | Veränderungen der Werte und subjektiven Überzeugungen von Akteuren |

Quelle: nach Mahoney 2000, übersetzt durch die Autoren.

Bevor wir diese theoretischen Überlegungen auf die Fallstudien beziehen, werden nun Forschungsdesign und Fallauswahl vorgestellt.

3 Forschungsdesign, Methoden und Fallauswahl

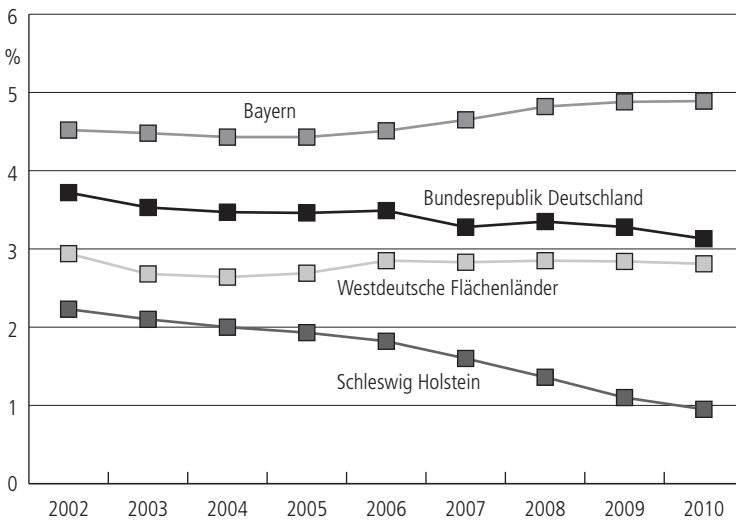
In diesem Beitrag werden institutionelle Beharrungskräfte und potenzielle Triebkräfte des Wandels untersucht. Aufgrund der gesamtdeutschen Bildungsexpansion, auch des Sonderschulwesens, gehen wir davon aus, dass ähnliche Reproduktionsmechanismen in allen Bundesländern wirken (Powell 2011). Um aber die Erosion dieser Mechanismen aufzuzeigen und die Wirkung der UN-BRK analysieren zu können, muss auf Bundesländerebene angesetzt werden, denn diese unterscheiden sich z. T. erheblich in der institutionellen Ausgestaltung ihrer Bildungssysteme und sonderpädagogischen Fördersysteme.

Zum Vergleich wählen wir zwei westdeutsche Flächenstaaten aus, weil diese aufgrund der kontinuierlichen Sonderschulexpansion nach dem Zweiten Weltkrieg ähnliche Ausgangsbedingungen für die Umsetzung von Integration aufwiesen, jedoch über die Zeit divergierten (Powell 2011). Aus den acht westdeutschen Flächenstaaten gilt es, ein eher inklusives und ein stark segregiertes Bildungssystem auszuwählen.

Als Hauptindikator wird die Sonderschulbesuchsquote (Anteil der Sonderschüler an allen Schülern) verwendet, derzeit insgesamt 5 Prozent.⁴ Sie gibt den Umfang der segregierten Beschulung über alle Schulstufen an. Ein besonders geeigneter Indikator für die Stabilität des Sonderschulwesens ist weiterhin die Sonderschulquote im Primarbereich. Denn integrative Beschulungsformen wurden zunächst im Grundschulbereich ausgebaut und wuchsen, wenn überhaupt, von dort hoch (Schnell 2003). Eine hohe Sonderschulquote im Primarbereich verweist auf eine besonders hohe Stabilität des Sonderschulwesens.

Betrachtet man die Sonderschulbesuchsquoten der westdeutschen Flächenländer der 2008, also vor Inkrafttreten der UN-BRK, finden sich drei unterhalb (Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Saarland) und fünf oberhalb (Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Hessen) des Durchschnitts (Destatis 2009, eigene Berechnungen). Anhand der Sonderschulquoten im Grundschulbereich kristallisieren sich zwei Länder für den Vergleich heraus: Während in Schleswig-Holstein 2008 im Primarbereich nur 1,36 Prozent aller Schüler an Sonderschulen unterrichtet wurden, waren es in Bayern 4,82 Prozent. Zudem erscheint ein Vergleich dieser Länder besonders interessant, da sich hier gegenläufige Entwicklungen abzeichnen (siehe Abb. 1).

Abbildung 1 Sonderschulbesuchsquoten im Primarbereich, BRD und ausgewählte Länder, 2002–2010



Quelle: Destatis 2003–2011, eigene Berechnung und Darstellung.

4 Aufgrund der unterschiedlichen Erhebungsarten von Bundesländerintegrationszahlen sind diese für Vergleiche problematisch.

Für die Analyse wurde auf sozialwissenschaftliche Literatur, Stellungnahmen relevanter Akteure sowie Gesetzestexte zurückgegriffen. Weiterhin wurden – im Rahmen einer breiter angelegten Studie – sieben Experteninterviews mit Vertretern der politischen Exekutive, der gehobenen Verwaltungsebene und Wissenschaftlern in beiden Bundesländern geführt. Diese wurden mit Hilfe des Verfahrens der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2008) ausgewertet und in die Fallrekonstruktionen einbezogen.

4 Institutionelle Reproduktionsmechanismen der deutschen Sonderschule und mögliche Quellen ihrer Erosion

In diesem Abschnitt werden die vier theoretisch hergeleiteten Reproduktionsmechanismen auf das Sonderschulwesen bezogen und mögliche Triebkräfte institutionellen Wandels aufgezeigt. Wir beginnen mit den funktionalistischen Mechanismen. Die Gründung der Hilfsschulen um 1900 intendierte die Versorgung benachteiligter oder als beeinträchtigt geltender Schüler (Powell 2011). Eng damit verknüpft sind die machtbasierten Mechanismen, welche sich hauptsächlich auf die zunehmend eigenständige Profession der Sonderpädagogik, ihre berufsbezogenen Interessen und ihren massgeblichen Einfluss auf die Gestaltung und Ausdifferenzierung des Sonderschulwesens beziehen (Moser 2003; Pfahl 2011). Die Geschichte der Sonderpädagogik ist unabhängig von der Geschichte des allgemeinen Schulsystems und ausschliesslich von der eng verquickten sonderpädagogischen Profession und Fachdisziplin geschrieben worden (Moser 2003; Hänsel 2005). Die legitimationsbasierten Mechanismen erfassen gesellschaftlich tief verwurzelte (bildungs-)ideologische Vorstellungen über den «angemessenen» schulischen Umgang mit Schülern mit SPF und die damit verbundene Selbstverständlichkeit des ausdifferenzierten Sonderschulwesens. Zum Schluss diskutieren wir die utilitaristischen Mechanismen und erfassen damit die ökonomischen und organisatorischen Kosten einer Transformation.

4.1 Funktionalistische Reproduktionsmechanismen

Aus der funktionalistischen Perspektive ist das hochgradig spezialisierte Sonderschulwesen als Bestandteil des stratifizierten Schulsystems zu betrachten: Die Sonderschule hatte im Rahmen des hierarchisch gegliederten und auf Leistungshomogenität von Schülergruppen ausgerichteten Schulsystems von Anfang an eine «Selektionsfunktion»: Die meisten Sonderschüler wurden, wie heute noch, von Regelschulen überwiesen; gleichwohl haben Sonderschulen immer auch erfolgreich ihre eigene Klientel rekrutiert (Pfahl 2011). Durch die Expansion, Ausdifferenzierung und Konsolidierung dieser eigens für als förderbedürftig geltende Schüler geschaffenen Schulform ist eine «Arbeitsteilung» entstanden, bei der das allgemeine Schulsystem auf Leistungsauslese abzielt, während die Sonderschule für «besondere» Förderung an

einem *segregierten Lernort* zuständig ist (Powell 2011). Die Existenz der Sonderschule stabilisiert das gegliederte Schulsystem, indem sie aussortierte Schüler aufnimmt. Zugleich stabilisiert (und expandiert) das gegliederte Schulsystem die Sonderschule, indem es einen zunehmenden Anteil der Schülerschaft an sie «abgibt». Wesentliche Gründe für das Beharrungsvermögen der Sonderschule sind somit Rückwirkungen und systemimmanente Spannungen, die sich aus ihrer Abschaffung ergeben würden: Ihre Abschaffung würde die etablierte Funktionsweise des Bildungssystems insgesamt infrage stellen (Powell 2011).

Es sind jedoch auch funktionale Triebkräfte des Wandels denkbar, nämlich, wenn das gegliederte Schulsystem und/oder die Sonderschule infolge (exogener) gesellschaftlicher Entwicklungen dysfunktional werden. So stellen ein infolge demografischer Veränderungen sinkendes Erwerbspersonenpotential und steigende Qualifikationsanforderungen auf dem Arbeitsmarkt die deutsche Volkswirtschaft vor neue Herausforderungen. Diese erlauben es immer weniger, individuelle Förderung zu vernachlässigen und unzureichend qualifizierende Schulformen beizubehalten. Dass veränderte Anforderungen der Arbeitswelt auf die Ausgestaltung des Bildungswesens zurückwirken, ist bildungshistorisch gut belegt und zeigt sich jüngst an der Abkehr von der Hauptschule als eigenständigem Bildungsgang in nahezu allen Bundesländern. Es ist vorstellbar, dass unter Bedingungen eines sich verschärfenden Fachkräftemangels mittelfristig auch die Sonderschule – die jährlich über 30 000 Schüler ohne Abschluss entlässt (Destatis 2011, 312) und damit weitgehend ausserhalb des gesellschaftlichen Qualifikationssystems steht – zunehmend grundsätzlich infrage gestellt wird.

Mittelbar können aber auch Strukturveränderungen im allgemeinen Schulsystem auf die Sonderschule zurückwirken. Schulformenzusammenlegungen münden keinesfalls automatisch in die «Schule für alle»; mit der Abkehr von der Hauptschule ist zwar eine partielle Aufhebung der hierarchischen Schulformengliederung eingeleitet, doch steigen die Sonderbeschulungsraten gerade in den östlichen Flächenländern mit binärer Sekundarstufe am stärksten (KMK 2012). Dagegen begünstigt der quantitative Ausbau von Schulformen, *die vorrangig mit Binnendifferenzierung arbeiten* (etwa die Gemeinschaftsschule), den gemeinsamen Unterricht von Schülern mit und ohne SPE, denn hier wird ohnehin die Heterogenität aller Lerngruppen anerkannt. In dem Masse, wie innerhalb des tradierten Schulsystems jene Schulformen an Bedeutung gewinnen, in denen das Prinzip der individuellen Förderung gegenüber der Leistungsselektion im Vordergrund steht, könnte die skizzierte «Arbeitsteilung» zwischen allgemeinen und Sonderschulen an Funktionalität verlieren und institutionelle Komplementaritäten schwinden.

4.2 Machtbasierte Reproduktionsmechanismen

Die machtheoretische Perspektive betrachtet die distributiven Effekte des Sonderschulwesens und verdeutlicht, wie sich durch dessen Expansion, Ausdifferenzierung und Konsolidierung spezifische Gruppen – etwa Sonderschullehrer – herausgebildet haben, die ein starkes Interesse am Fortbestand dieser Institution haben (Moser 2003; Powell 2011). Die sonderpädagogische Profession hatte lange Zeit besondere Deutungshoheit: Die Gutachten, die zu Sonderschulüberweisungen führen, werden hauptsächlich von Sonderpädagogen erstellt. Als Sachverständige bei der Planung integrativer Schulreformen konnten sie ihre Interessen und Überzeugungen auf der politischen Ebene vertreten. Ihre Vorstellungen wurden von Entscheidungsträgern weitgehend unhinterfragt übernommen, da der sonderpädagogischen Profession die grösste Expertise im Umgang mit Schülern mit SPF zugesprochen wurde. Sie ist damit nicht nur diejenige Akteursgruppe, die am meisten von der Aufrechterhaltung des Sonderschulwesens profitiert, sie konnte gleichzeitig ihre Stellung als einflussreichste Gruppe in diesem Bereich über das 20. Jahrhundert hinweg behaupten (Pfahl 2011).

Wandel könnte entstehen, wenn vormals marginale inklusionsorientierte Professionsvertreter in Entscheidungspositionen gelangen oder grössere Mitsprachemöglichkeiten in der politischen Entscheidungsfindung erhalten. Dies lässt sich infolge der UN-BRK beobachten. Durch die stärkere Einbeziehung von Betroffenenverbänden in die Planung und Umsetzung schulischer Inklusion wird das unhinterfragte Deutungsmonopol der Sonderpädagogik aufgebrochen und ihre Machtposition geschwächt. Betroffene werden zu Inhabern einklagbarer Rechte.

4.3 Legitimationsbasierte Reproduktionsmechanismen

In diesem Zusammenhang verdeutlicht die legitimationsbasierte Perspektive die Stabilisierung der Sonderschule durch ihre professionelle und gesellschaftliche Legitimation. Hindernisse für die flächendeckende Implementierung eines durchgängigen gemeinsamen Unterrichts werden in konkurrierenden gesellschaftlichen Bildungs- und Behinderungsparadigmen identifiziert, in bildungspolitischen Entscheidungsstrukturen, in der selbstverstärkenden Entwicklung und Persistenz der ausdifferenzierten Schulstrukturen sowie in den Interessen und Praxen von Professionen, Bürgerbewegungen und Elterngruppen (Powell 2011). Die legitimationsbasierte Perspektive unterstreicht die Wirkmächtigkeit historisch überlieferter Ideen (wie klinischer Modelle von Behinderung) und die Persistenz der auf deren Basis legitimierten schulischen Organisationsformen (Powell 2011): Wesentliche Barrieren für die heutige schulische Integration und Inklusion liegen in der langfristigen Institutionalisierung dieser Ideen.

Die vorherrschende Legitimation wird jedoch durch den Paradigmenwechsel hin zu kulturellen, sozialen und politischen Konzeptionen von Behinderung infrage gestellt. Die althergebrachte Debatte bezüglich der Vor- und Nachteile der separaten

Beschulung im Vergleich zum gemeinsamen Unterricht wird durch die UN-BRK neu entfacht. Durch menschenrechtliche Vorgaben wird die weltweite Diffusion von einflussreichen Modellen der inklusiven Schulbildung befördert (etwa «Index für Inklusion», Boban und Hinz 2003). Gleichwohl lassen gesetzliche Vorgaben zur Inklusion immer Interpretationsspielraum; ihre konsequente Umsetzung hängt auch von den Überzeugungen der auf der Ebene der Einzelschule agierenden Akteure ab (Rürup 2011).

4.4 Utilitaristische Reproduktionsmechanismen

Durch die Konsolidierung und Ausdifferenzierung des Sonderschulwesens sind die Kosten eines Paradigmenwechsels hin zu inklusiven Lernorten massiv angestiegen. Es wurde eine umfangreiche Infrastruktur geschaffen, die infolge eines Paradigmenwechsels nur bedingt genutzt werden könnte. Die sonderpädagogische Förderung stützt sich auf langfristig eingübte bürokratische Verwaltungsroutinen (etwa die Feststellung von Förderbedarfen) und (sonder-)pädagogische Praktiken (Kottmann 2006). Beides müsste infolge eines Paradigmenwechsels angepasst werden. Zum Sonderschulwesen gehört schliesslich ein System der Ausbildung sonderpädagogischer Lehrkräfte, welches diese dezidiert für die Arbeitsbedingungen an Sonderschulen in bestimmten Schwerpunkten ausbildet, in der Regel jedoch nur bedingt Kompetenzen für die Arbeit in inklusiven Lernsettings vermittelt. Umgekehrt werden allgemeine Pädagogen vor allem für die Unterrichtung «homogener» Lerngruppen ausgebildet und Methoden der Diagnostik oder der individuellen Förderung vernachlässigt. Eine Abkehr vom etablierten Sonderschulwesen ist insofern mit erheblichen Anlaufkosten für die Fort- und Weiterbildung der bereits an Schulen tätigen Lehrkräfte verbunden.

Die *kurzfristig* anfallenden Kosten einer Systemtransformation stellen gerade bei knappen Länderhaushalten ein grosses Reformhindernis dar. Dies gilt umso mehr, als der potenzielle Nutzen schwer quantifizierbar und unter den *entscheidungsrelevanten* Akteuren strittig ist. Die schulische Integration steht folglich in fast allen Bundesländern unter Ressourcenvorbehalt. Kosten-/Nutzenfragen der Umsetzung inklusiver Reformen werden ausdrücklich unter dem Aspekt der Kosten (des Pfadwechsels) diskutiert, wohingegen die langfristigen Kosten der Sonderbeschulung weitestgehend unberücksichtigt bleiben.

Utilitaristische Triebkräfte des Wandels könnten entstehen, wenn Performanzdefizite und/oder langfristige Kosten des Sonderschulwesens (noch) deutlicher werden. So können neuere Analysen zeigen, dass Inklusion nicht (wesentlich) teurer ist und einen grösseren Nutzen bringt (Klemm und Preuss-Lausitz 2008). Weiterhin werden die enormen gesamtgesellschaftlichen Folgekosten von «Bildungsarmut» zunehmend durch bildungsökonomische Untersuchungen quantifiziert (z. B. Allmendinger et al. 2011). Gerade durch die Einführung von Alternativmodellen, die einen «Wettbewerb der Systeme» ermöglicht, könnten Lernprozesse begünstigt

werden. Durch die UN-BRK könnten Kostenfragen jedoch gleichzeitig an Bedeutung verlieren, insofern die Umsetzung inklusiver Bildung nun als menschenrechtliche Verpflichtung anerkannt ist.

5 Divergierende Entwicklungspfade des Sonderschulwesens: Schleswig-Holstein und Bayern im Vergleich

Nachdem im vorangegangenen Abschnitt grundsätzliche Barrieren der inklusiven Schulentwicklung für Deutschland skizziert wurden, untersuchen wir nun durch Kontrastierung von Bayern und Schleswig-Holstein, unter welchen Bedingungen die institutionellen Beharrungskräfte des Sonderschulwesens ausser Kraft gesetzt werden können bzw. persistieren – und welche Bedeutung der UN-BRK dabei zukommt.

5.1 Schleswig-Holstein

In den 1970er-Jahren wurde die segregierte Beschulung von Schülern mit SPF von integrationsorientierten Eltern(-verbänden) infrage gestellt. Da Integration im vorschulischen Bereich bereits erfolgreich praktiziert wurde, forderten sie eine Fortsetzung im schulischen Bereich (Interview 127). Diese Forderungen wurden von reformorientierten Akteuren auf der gehobenen Ebene der Schulverwaltung unterstützt. Dabei war die Ausgangslage verhältnismässig günstig, da durch einen demografisch bedingten Rückgang der Schülerzahlen Ressourcen freigesetzt worden waren, die für erste integrative Schulversuche genutzt werden konnten (Interview 111).

In einem ersten Modellversuch wurden Sonderpädagogen an allgemeinen Schulen eingesetzt. Diese wurden jedoch nach kurzer Zeit für Fach- und Vertretungsunterricht herangezogen (Pluhar 2009, 78). Daher suchte man in der Schulverwaltung nach Möglichkeiten, den Erhalt sonderpädagogischer Kompetenz in integrativen Settings sicherzustellen und entwickelte die «Schule ohne Schüler». In diesem Modell besuchen Schüler mit SPF allgemeine Schulen und werden *dort* von Sonderpädagogen des entsprechenden Förderschwerpunktes betreut. Die Sonderpädagogen bleiben aber organisatorisch dem Förderzentrum und seinem Kollegium zugehörig (Pluhar 2009, 77 f.).

Die erste Schule dieser Art wurde 1983 für Schüler mit Sehbehinderung gegründet: Landesförderzentrum Sehen Schleswig (Pluhar 1995, 131). Dies wurde dadurch erleichtert, dass in Schleswig-Holstein zu diesem Zeitpunkt kein eigenständiges schulisches Angebot für diese Schülergruppe existierte (Interview 111). Somit konkurrierte nun die vollständige Integration von Schülern des Förderschwerpunktes Sehen mit der segregierten Beschulung in anderen Förderschwerpunkten. Es entstand ein «Wettbewerb der Systeme», der es ermöglichte, Kosten und Nutzen der unterschiedlichen Modelle an Erfahrungen *im eigenen Bundesland* zu bemessen.

Auf Basis von positiven Erfahrungen mit der umfassenden Integration im Bereich Sehen wurde bald eine Übertragung des Modells auf andere Förderschwerpunkte angestrebt. Die Schule ohne Schüler wurde zum Prototyp für die weitere integrative Schulentwicklung (Pluhar 2009, 78).

1985 wurden in einem ersten Schritt 15 Förderzentren an Sonderschulen für den Schwerpunkt Lernen eingerichtet (Pluhar 1995, 131) und gleichzeitig die Integration ausgeweitet. Der dazu initiierte «Modellversuch Integrationsklassen» war massgeblich von entsprechenden Klassen in Berlin und Hamburg inspiriert (Pluhar 2009, 77).

Im Jahr 1988 wurde die Integration offizieller Teil der bildungspolitischen Agenda: Eva Rühmkorf, Bildungsministerin der regierenden Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), gab klare Anweisungen, das Sonderschulwesen im Sinne der Integration zu reformieren (Pluhar 2009, 77). Da man jedoch befürchtete, dass eine «revolutionäre» Umwandlung Reformwiderstände hervorrufen würde, wurde eine *schrittweise* Ausweitung der Integration angestrebt. Da das Bildungsministerium von 1988 bis 2009 durchgehend in der Hand der SPD verblieb, konnte über zwei Jahrzehnte eine behutsame gesamtsystemische Umwandlung durchgeführt werden: Die systemischen Parameter wurden inkrementell so angepasst, dass bestehende finanzielle Hindernisse sowie durch den Reformprozess ausgelöste Interessenkonflikte, Ängste und Verunsicherungen bei Lehrern und Sonderpädagogen ausgeräumt oder zumindest reduziert werden konnten (Pluhar 1995, 138).

Hinsichtlich finanzieller Hindernisse versuchte man, die mit einer Ausweitung der Integration verbundenen Kosten zu minimieren, um haushaltspolitische Vorbehalte zu entkräften. Hierbei wirkte begünstigend, dass zusätzlich benötigte Ressourcen über einen langen Zeitraum zur Verfügung gestellt werden konnten. Vor allem aber entschied man sich frühzeitig gegen den Aufbau einer teuren Doppelstruktur «Sonderschule plus Integration». Stattdessen sollten langfristig (fast) alle sonderpädagogischen Ressourcen in allgemeinen Schulen eingesetzt werden (Zirkmann und Pluhar 2011, 194).

Zudem wurde mit dem Ausgewogenheitserlass 1990 dafür gesorgt, dass die Ausweitung der Integration personell keine Mehrkosten verursacht (Pluhar 1995, 135). 1996 wurden die Planstellen für die integrative Unterrichtung in den Förderschwerpunkten Lernen und Sprache teilweise von der Anzahl der Schüler mit diagnostiziertem SPF entkoppelt, so dass der Umfang der für Integration benötigten Planstellen nicht mehr parallel zur Zahl der Integrationsschüler anstieg (Pluhar 2009, 80 f.). Immer wieder wurde der Reformprozess dahingehend überprüft, ob er mit den Professionsinteressen, vor allem bezüglich Besoldung und Arbeitsbedingungen von Lehrkräften und Sonderpädagogen, vereinbar sei. Wurden Konflikte identifiziert, passte man die Rahmenbedingungen an, um Professionsinteressen und Reformziele zu harmonisieren (Pluhar 1998, 91 ff.). Gleichwohl war die pädagogische Basis besorgt, dass die Kooperation zwischen allgemeinen und Sonderschulen zu Konflikten

bei der Zusammenarbeit führen würde. Dem versuchte man durch die Entwicklung von Orientierungsrahmen für die Einrichtung integrativer Massnahmen und die Kooperation zwischen allgemeinen und Förderschulen zu begegnen (Pluhar 1996, 218). Die Ausweitung der Integration führte bei Lehrern und Sonderpädagogen aber auch zu der Verunsicherung, für den Unterricht in heterogenen Lerngruppen nicht hinreichend qualifiziert zu sein (Pluhar 1995, 133). Ganz zentral für den Abbau dieser Verunsicherungen war der Ausbau der Lehreraus- und fortbildung: So wurde das Thema «Schüler mit besonderen Erschwernissen» in der *allgemeinen* Lehrerbildung verankert sowie die Bereiche Integration und Prävention in die sonderpädagogische Ausbildung aufgenommen (Zirkmann und Pluhar 2011, 195). 1990 wurde die Beratungsstelle «Integration in der Schule» gegründet, die u. a. den Auftrag hatte, Lehrer für die Arbeit im gemeinsamen Unterricht weiterzubilden (Pluhar 1995, 132; Zirkmann und Pluhar 2011, 195).

Ohnehin waren die Voraussetzungen für die Diffusion von Ideen der inklusiven Schulgestaltung in Schleswig-Holstein günstig und die Legitimität des Lernens in heterogenen Schülergruppen zumindest im Norden des Bundeslandes höher. Grund dafür waren skandinavische Einflüsse aus den Gemeinschaftsschulen der dänischen Minderheit. Im Süden des Landes waren wiederum Einflüsse aus Hamburg stark, wo der Ausbau integrativer Lernorte bereits früher begonnen hatte (Interview 127).

Dennoch gab es weiterhin Vorbehalte gegenüber der Integration bei Pädagogen und Eltern. Im Jahr 2002 trat der Lehrplan «Sonderpädagogische Förderung» in Kraft, der sowohl auf die integrative Beschulung als auch auf die Beschulung an der Sonderschule zugeschnitten war: «Die Einführung des neuen Lehrplans war von vielen Protesten begleitet, denn damit wurden die Lehrpläne für die Sonderschule abgeschafft. Der eigene Lehrplan symbolisierte gleichsam die Identität der Sonderschulen» (Zirkmann und Pluhar 2011, 196). Durch gute Erfahrungen mit der integrativen und vor allem präventiven Förderung konnten aber viele Skeptiker überzeugt werden (Pluhar 1995, 139).

War das Paradigma der Leistungshomogenisierung lange Zeit vor allem mit Blick auf die durchzuführende Integration von Schülern mit SPF in das allgemeine Schulsystem infrage gestellt worden, ohne dabei die Schulformengliederung per se zu thematisieren, so wurden die vermeintlichen Vorteile der Leistungshomogenität – nicht zuletzt in Folge der PISA-Befunde – grundsätzlich in Frage gestellt (Pluhar 2009, 81 f.). Durch die Schulgesetznovelle von 2007 wurde das Prinzip der schulformbezogenen Leistungshomogenisierung verstärkt aufgeweicht (Pluhar 2009, 83). Zwar blieb das Gymnasium als separate Schulform bestehen, die Strukturreform beinhaltete aber die Zusammenführung bestehender Haupt- und Realschulen sowie die Gründung von Gemeinschaftsschulen. In beiden Schulformen zeigen sich vergleichsweise hohe Integrationszahlen. Dabei erleichtern insbesondere die Gemeinschaftsschulen die Integration von Schülern mit SPF in die Sekundarstufe, da hier weitgehend auf Leistungshomogenisierung verzichtet wird (Pluhar 2011, 220).

5.2 Bayern

Wenngleich die Bereitschaft bayerischer schulpolitischer Akteure, Ideen und Umsetzungspraktiken von ausserhalb zu übernehmen, nicht zuletzt aufgrund der langen freistaatlichen Tradition gering ist, konnte man sich auch hier dem seit den 1970er-Jahren graduell aufkommenden bundesweiten Trend der schulischen Integration nicht vollständig verschliessen. So wurde, ausgehend von der Integration im vorschulischen Bereich, von einigen Eltern von Kindern mit SPF gemeinsamer Unterricht auch in der Grundschule gefordert (Interview 224). Die zentralen Entscheidungsträger der in Bayern von 1962 bis heute durchgängig regierenden Christlich-Sozialen Union (CSU) gehen jedoch davon aus, dass die (Leistungs-)Homogenität von Lerngruppen Voraussetzung einer «begabungsgerechten» Förderung ist, wozu es eines klar hierarchisch gegliederten Schulsystems bedürfe (CSU-Landesleitung 2007, 86). Das Lernen in leistungsheterogenen Gruppen sei demzufolge allenfalls bis zu einem bestimmten Grad sinnvoll, der durch die Aufhebung von festen Schulartzugehörigkeiten überschritten wird. Daher beschränkte man sich bei der Umsetzung gemeinsamen Lernens auf das Prinzip der «Integration durch Kooperation» von allgemeinen und Sonderschulen (Klehmet 2009, 100; Müller 2010). Dieses wurde 1994 gesetzlich verankert und ist bis heute bildungspolitische Leitlinie (fast) aller Veränderungen des bayerischen Sonderschulwesens (Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus 2011, 2). Damit wurde die Kooperation «(...) Aufgabe aller bayerischen Schulen, (...) beruht[e] aber (...) auf dem Prinzip der Freiwilligkeit (...)» (Klehmet 2009, 101). Letztlich blieb es also den Schulleitungen und Lehrerkollegien der Einzelschulen überlassen, wie häufig und in welchem Umfang Kooperationen durchzuführen seien. Somit lag die Umsetzung der Integration massgeblich im Verantwortungsbereich von Akteuren, die z.T. starke Vorbehalte gegen diese bzw. ein starkes Interesse an der Aufrechterhaltung des Status quo hatten und haben.

Dennoch darf die Aufnahme des Kooperationsprinzips als erster Schritt in Richtung Integration betrachtet werden, denn die organisatorischen Möglichkeiten der Integration wurden darauf aufbauend weiterentwickelt. Da Integration von politischen Entscheidungsträgern aber weiterhin nicht befürwortet wurde, blieb die integrative Schulentwicklung in Bayern lange eine «Geschichte der Eigenaktivität der mittleren Verwaltungsebene» (Interview 224). Die auf lokaler Ebene zuständigen Beamten konnten integrative Massnahmen vor Ort ermöglichen oder verhindern. Dabei sassen sie jedoch gewissermassen «zwischen den Stühlen» (Interview 224): Auf der einen Seite favorisierten die ihnen vorgesetzten politischen Entscheidungsträger die Aufrechterhaltung (vermeintlich) leistungshomogener Lerngruppen. Auf der anderen Seite forderten Eltern(-initiativen) – manchmal gemeinsam mit Schulleitungen und Lehrkräften – vor Ort integrative Beschulung. Erschwerend kam hinzu, dass die Gesetzeslage hinsichtlich der Ausgestaltung der «Integration durch Kooperation» lange uneindeutig war. Reformorientierte Akteure bewegten sich in einer rechtlichen Grauzone. Genehmigten sie integrative Massnahmen, so

mieden sie aus Angst vor negativen Konsequenzen die Aufmerksamkeit des Kultusministeriums. Unter diesen Bedingungen war eine Ausweitung der Integration wesentlich davon abhängig, dass die Beamten entweder (1) die Grenzen des politisch geduldeten Gestaltungsspielraums kannten, (2) den «Mut» aufbrachten, unklare Vorgaben zugunsten der Integration auszulegen und dafür ggf. Konsequenzen in Kauf zu nehmen und/oder (3) bereits positive Erfahrungen mit der praktischen Umsetzung von Integration gemacht hatten (Interview 224).

Die Sorge um die im Kultusministerium vorherrschende Skepsis hemmte die Vernetzung reformorientierter Akteure. Daher blieb es lange bei lokal begrenzten Einzelvorhaben schulischer Integration. Mit Blick auf die bayerische Gesamtsituation stellten die schulpolitischen Entscheidungsträger Anfang der 2000er-Jahre jedoch fest, dass die schulische Praxis bei der Umsetzung von Integration vielerorts über den Wortlaut des Gesetzes hinausgegangen war. Im Jahr 2003 wurde daher eine Schulgesetzänderung eingebracht, die Praxis und Gesetzeslage wieder in Einklang bringen sollte (Graf 2004, 165 f.). Da dem Kultusministerium infolge der mangelnden Transparenz über bestehende integrative Massnahmen kaum empirische Informationen vorlagen, beruhten wahrgenommene Handlungsoptionen nicht auf einem Wettbewerb integrativer und segregierender Systeme. Man erwartete aber, dass eine Ausweitung der Integration Kostensteigerungen verursachen würde. Daher wurde die Schulgesetzänderung mit Blick auf die Voraussetzungen integrativer Beschulung restriktiv gehalten: Man entschied sich dagegen, Eltern von Schülern mit SPF das Wahlrecht darüber einzuräumen, ob ihr Kind an einer allgemeinen oder an einer Sonderschule unterrichtet werden soll, sowie gegen eine vollständige Aufgabe der Integrationsvoraussetzung der Lernzielgleichheit⁵ (Graf 2004, 165 f.). Diese wurde durch die Einführung des Prinzips der «aktiven Teilnahme», das vorgab, dass Schüler integriert werden können, wenn sie am Unterricht der allgemeinen Schule «aktiv teilnehmen» können, zwar aufgeweicht. Die Feststellung der Fähigkeit eines Schülers zur «aktiven Teilnahme» wurde aber den Schulleitungen und Lehrkräften überlassen und die Umsetzung der Integration damit wiederum von dieser mächtigen Akteursgruppe abhängig gemacht (Schöler et al. 2010, 40). Wenngleich die «aktive Teilnahme» mit der Schulgesetzänderung von 2011 wiederum aufgehoben, die Bestimmungen für lernzieldifferente Integration gelockert und die «inklusive Schule» zum Entwicklungsziel aller Schulen erklärt wurden (Art. 30b), hat sich an den Zugangsbestimmungen für die allgemeine Schule insgesamt bis heute wenig geändert: «Die UN-Behindertenrechtskonvention verlangt einen ‚gleichberechtigten‘ Zugang zu allgemeinen Schulen, nicht aber erweiterte Zugangsmöglichkeiten im Vergleich zu Schülerinnen und Schülern ohne sonderpädagogischen Förderbedarf. Bestehende schulartspezifische Voraussetzungen für den Zugang und Verbleib an

5 Das bedeutet, dass nur Kinder integriert werden können, die nach dem Lehrplan der jeweiligen Schule unterrichtet werden können. Kinder, die beispielsweise eine sogenannte Lernbehinderung aufweisen, werden jedoch meistens nach dem Lehrplan der Schule für Lernbehinderte unterrichtet.

weiterführenden Schulen gelten daher auch für Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf (...).» (Bayerischer Landtag 2011, 11). Folglich ist kaum verwunderlich, dass in Bayern im Sekundarbereich vor allem an Hauptschulen integriert wird (Destatis 2011). Bei Beibehaltung der tradierten Mehrgliedrigkeit führt die Infragestellung der Sonderschule zur Expansion der Hauptschule; die grundsätzliche Logik der Leistungshomogenisierung wird beibehalten.

Darüber hinaus sind integrative Reformen mit Finanzierungsfragen verbunden. Weil eine Auflösung des Sonderschulwesens in Bayern nicht angestrebt wird, führt der Ausbau der Integration zu einer teuren Doppelstruktur «Integration *plus* Sonderschule» und damit zu dauerhaften Kostensteigerungen (Interview 235). Dies produziert gerade für die Kommunen, die als Schulaufwandsträger integrativen Massnahmen zustimmen müssen, negative ökonomische Anreize, Integration umzusetzen. Da zusätzlich aufzubringende Ressourcen für Integration – etwa zur Herstellung von Barrierefreiheit oder zur Finanzierung von Integrationshelfern – nicht durch zusätzliche Landesmittel aufgefangen werden, *vermuten* die Kommunen, dass Integration zu Lasten ihrer Haushalte geht (Bayerischer Landtag 2011, 4 ff.).

Das Sonderschulwesen in Bayern wird auch durch die enge Verknüpfung der Wohlfahrtsverbände mit der bayerischen Politik stabilisiert (Interview 224). So bekleiden wichtige politische Entscheidungsträger oft zugleich hohe Posten bei der Lebenshilfe, welche sich als Vertreterin von Menschen mit geistiger Behinderung und ihren Familien versteht. Diese ist eine starke Befürworterin der Aufrechterhaltung von Sonderschulen im Rahmen einer «Vielfalt von Förderorten» – wie sie seit 2011 auch von bayerischen Bildungspolitikern vertreten wird (Lebenshilfe Landesverband Bayern e.V. 2008, 5; Interview 213). Zum einen wird die Lebenshilfe, ebenso wie die in Bayern sehr starke katholische Kirche, von einem karitativen Fürsorgegedanken geleitet. Sie befürchten, dass der Umbau des Sonderschulwesens zu einer Vernachlässigung von Menschen mit Behinderungen führen könne. Dies manifestiert sich in der Sorge, dass nach Abschaffung des Sonderschulwesens mehr Kinder und Jugendliche in stationäre Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe überwiesen würden (Interview 213, Interview 224). Eine ernstzunehmende Angst, allerdings nur, wenn es im Schulsystem nicht zu einem wirklichen Paradigmenwechsel – Wertschätzung von Vielfalt – kommt und stationäre Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe die Funktion der Sonderschule als Auffangbecken der vermeintlich «nicht-bildbaren» Schüler übernehmen müssen. Zudem haben die Wohlfahrtsverbände sowohl als Schulträger als auch als Vertreter der sonderpädagogischen Profession ein finanzielles Interesse an der Aufrechterhaltung des Sonderschulwesens (Interview 224). Vor diesem Hintergrund ist auch die Strategie der «umgekehrten Integration» (Schöler et al. 2010, 51) zu sehen, in deren Rahmen Schüler ohne SPF an Sonderschulen unterrichtet werden. Hierbei handelt es sich um den Versuch, die Integration auszuweiten, ohne Sonderschulstandorte zu schliessen.

5.3 Fallstudienvergleich: Institutioneller Wandel des Sonderschulwesens in Schleswig-Holstein und Bayern

Wie aus den vorangegangenen Ausführungen deutlich geworden ist, haben sich Schleswig-Holstein und Bayern in den vergangenen Dekaden hinsichtlich Dauer, Sequenz und Ausmass der Reformprozesse sehr unterschiedlich entwickelt. In Schleswig-Holstein hat sich seit den 1970er-Jahren ein inkrementeller Wandel vollzogen, der in seiner kumulativen Gesamtwirkung als *transformativ* bezeichnet werden kann. Ganz anders in Bayern, wo dieser Prozess deutlich später begann und von zentralen Entscheidungsträgern nicht unterstützt, sondern allenfalls geduldet wurde. Inkrementelle Veränderungen blieben isoliert und konnten keine systemische Wirkung entfalten. Wie auf Basis theoretischer Überlegungen vermutet, ist die Unterschiedlichkeit der Wandlungsverläufe wesentlich darauf zurückzuführen, dass die Reproduktionsmechanismen des Sonderschulwesens in Schleswig-Holstein stärker ausser Kraft gesetzt wurden.

In Bezug auf die Erosion *machtbasierter* Reproduktionsmechanismen begannen reformorientierte Akteure aus der Schulverwaltung Schleswig-Holsteins frühzeitig die Profession zu kooptieren. Durch Harmonisierung von Professionsinteressen und Reformzielen konnten Widerstände gegen die inklusive Schulentwicklung abgebaut werden. Durch den Ausbau der Aus- und Weiterbildung kamen integrationsorientierte Akteure ins Spiel. In Bayern wurden keine vergleichbaren Massnahmen ergriffen, so dass Widerstände gegen integrative Schulentwicklung in weiten Teilen der Professionen fortbestehen.

Hinsichtlich der Erosion *legitimationsbasierter* Reproduktionsmechanismen waren in Schleswig-Holstein die Bedingungen für die Diffusion von Ideen der inklusiven Schulgestaltung verhältnismässig günstig. Bereits in den 1970er-Jahren gewannen Modelle des gemeinsamen Unterrichts an Legitimität und gelangten auf die bildungspolitische Agenda der SPD. Durch klare politische Zielvorgaben wurden rechtliche Interpretationsspielräume verringert. Durch eine breit angelegte Aus- und Fortbildungsoffensive konnte mit der Zeit die Aufgeschlossenheit der Professionen (Lehrer und Sonderpädagogen) gegenüber der Integration und Inklusion nachhaltig gestärkt und durch Massnahmen der Bewusstseinsbildung auch in der Öffentlichkeit Akzeptanz geschaffen werden. Damit waren auf allen umsetzungsrelevanten Ebenen Akteure in Stellung, die der integrativen Schulentwicklung positiv gesonnen waren. In Bayern ist gerade angesichts der Persistenz des Paradigmas der Homogenisierung von Lerngruppen und der Dominanz des Fürsorgegedankens die Legitimität integrativer Beschulung noch immer gering. Ob die neuerliche schulgesetzliche Entwicklungsvorgabe der «inklusive Schule» Auswirkungen haben wird, bleibt abzuwarten.

Auch was die Erosion *utilitaristischer* Reproduktionsmechanismen angeht, lassen sich beträchtliche Unterschiede zwischen beiden Bundesländern konstatieren: Bereits in den 1980er-Jahren entstand in Schleswig-Holstein ein «Wettbewerb der

Systeme», im Zuge dessen Vor- und Nachteile verschiedener Modelle der sonderpädagogischen Förderung gegenübergestellt werden konnten. Mit der «Schule ohne Schüler» entstand frühzeitig ein finanzierbares Gegenmodell zu Sonderschulen, das als Prototyp der integrativen Schulentwicklung fungieren konnte. Die Entwicklung dieses Modells für den Förderschwerpunkt «Sehen» wurde wesentlich dadurch erleichtert, dass in diesem Bereich kein eigenständiges schulisches Angebot existierte und somit kein Pfadwechsel nötig war. Darüber hinaus war ein Geringhalten der durch Ausweitung der Integration anfallenden Kosten von Anfang an Teil der Reformstrategie. Durch Vermeidung einer Doppelstruktur sowie langfristig und systemisch angelegten Anpassungen kostenrelevanter Parameter konnten dauerhafte Mehrkosten weitgehend vermieden und Umwandlungskosten über einen langen Zeitraum gestreckt werden. In Abwesenheit eines anerkannten Gegenmodells und vergleichbarer Strategien zur Kostensenkung bilden haushaltspolitische Vorbehalte in Bayern ein massives Reformhindernis. Die Ausweitung von Integration unter Beibehaltung des Sonderschulwesens verursacht hier Mehrkosten, die gerade für die Kommunen abschreckend wirken.

Schliesslich lassen sich auch deutliche Unterschiede hinsichtlich der Erosion *funktionalistischer* Reproduktionsmechanismen verzeichnen: In Schleswig-Holstein ist es mittlerweile zu weitreichenden Schulstrukturereformen gekommen. Gerade mit der Gemeinschaftsschule wurde eine Sekundarschulform geschaffen, die Leistungsheterogenität zulässt und entgegenkommende Verhältnisse für Inklusion schafft (Pluhar 2011). In Bayern hingegen wird deren Verwirklichung gerade in der Sekundarstufe durch den Fortbestand des traditionell gegliederten Schulsystems erschwert. Angesichts des Fehlens einer der Gemeinschaftsschule funktional entsprechenden Schulform sowie der weitgehenden Aufrechterhaltung der Lernzielgleichheit werden Schüler mit SPF schwerpunktmässig in Hauptschulen integriert.

Diese Ausführungen machen deutlich, wie kontrastreich die Ausgangslagen vor Ratifizierung der UN-BRK waren.

5.4 Vergleich der Wirkung der UN-BRK für Reformprozesse in Schleswig-Holstein und Bayern

Mit Blick auf die *machtbasierten* Reproduktionsmechanismen bestätigte sich die Erwartung, dass die UN-BRK in beiden Ländern die Dominanz der sonderpädagogischen Profession insofern relativiert hat, als inklusionsorientierte Akteure (z. B. Eltern- und Betroffenenverbände, Behindertenbeauftragte) zunehmend in Entscheidungsfindungsprozesse einbezogen werden (müssen). Die UN-BRK stärkt somit die Position vormals eher randständiger Akteure (Interview 112, Interview 224). Gleichzeitig führt aber die Herauslösung der Sonderpädagogik aus ihrer bildungspolitischen «Marginalität» auch zu einer stärkeren Mobilisierung *gegen* die integrative und inklusive Schulentwicklung (Interview 111). Denn in dem Masse wie Inklusion zu einem schulpolitischen Megathema avanciert, ruft sie den Widerstand mächtiger

Akteursgruppen auf den Plan: Gerade strukturkonservative schulpolitische Akteure sehen in der Inklusion die traditionelle Schulformengliederung infrage gestellt und mobilisieren «zum Schutz» des gegliederten Schulwesens gegen sie.

In Bezug auf die *legitimationsbasierten* Reproduktionsmechanismen zeigt sich, dass die UN-BRK die vorherrschende Selbstverständlichkeit der Sonderschule nachhaltig erschüttert hat: Ihr Inkrafttreten entfachte, wie vermutet, eine in dieser Intensität und Breite nie dagewesene öffentliche Debatte darüber, ob das Sonderschulwesen mit zentralen Werten und Normen einer demokratischen Gesellschaft vereinbar ist. Obgleich diese Debatte bislang keineswegs zugunsten der Inklusion entschieden ist, kann doch bereits die Tatsache, dass diese Debatte öffentlichkeitswirksam geführt wird, als Anzeichen für eine durch die UN-BRK beschleunigte Legitimationskrise des Sonderschulwesens gewertet werden. Die Befürworter des tradierten Sonderschulwesens stehen stärker denn je unter Rechtfertigungsdruck; die Legitimität dieser Institution muss durch die Befürworter des Status quo aktiv diskursiv (wieder-)hergestellt werden.

Folge des Legitimationsverlusts der Sonderschule ist eine Legitimitätssteigerung der inklusiven Schulentwicklung in beiden Ländern. Gegner der Inklusion müssen sich nicht nur mit dieser auseinandersetzen, sondern sie (zumindest partiell) auch öffentlich vertreten, da kategorisch ablehnende Äusserungen infolge des normativen Gewichts der UN-BRK zunehmend durch öffentliche Kritik sanktioniert werden. Dies hatte allerdings in beiden Ländern auch zur Folge, dass die Befürwortung schulischer Inklusion vielfach lediglich rhetorisch übernommen wurde. Der Begriff Inklusion wird dann so umgedeutet, dass bestehende Strukturen nicht delegitimiert werden (Interview 111, Interview 224). So wurde Inklusion oft fälschlicherweise mit Integration gleichgesetzt oder gar das Sonderschulwesen als Teil eines inklusiven Schulsystems bezeichnet, welches eine gleichberechtigte Teilhabe an Bildung bereits ermögliche (Interview 213). In Bayern, wo die Skepsis gegenüber inklusiver Bildung weiterhin gross ist, zeigt sich ersteres beispielsweise an der Umbenennung des Prinzips der «Integration durch Kooperation» in «Inklusion durch Kooperation» (Weigl 2009), ohne dass sich an diesem inhaltlich etwas geändert hätte (Müller 2010, 57).

Zudem unterliegt die Diffusion von Ideen und Normen der inklusiven Schulentgestaltung gerade in Bayern weiterhin einer Mehrebenenproblematik: Zwar haben diese rhetorisch mittlerweile auch im bayerischen Kultusministerium Einzug erhalten, doch dominiert auf der Kommunalebene weiterhin das Fürsorgeprinzip (Interview 224). Ohne eine politisch forcierte Aufklärungsoffensive wird die inklusive Schulentwicklung gerade auf Kommunalebene nur graduell an Legitimität gewinnen; eine (schnelle) Umsetzung der UN-BRK-Vorgaben bleibt politisch schwer realisierbar.

Weniger direkt tangiert die UN-BRK auch die *utilitaristischen* Reproduktionsmechanismen, wie vor allem die Entwicklung in Bayern offenbart: Da integrative und inklusive Schulprojekte nun auch hier als Vorzeigeprojekte Aufmerksamkeit erhielten (Interview 224), wurde die schwache Vernetzung von Inklusionsbefürwortern gestärkt

und Wissensaustausch über Alternativ-Modelle ermöglicht. Dennoch erweisen sich Kostenfragen – entgegen unserer Vermutung – weiterhin als grosses Inklusionshindernis. Ob die UN-BRK hier eine weiterreichende Wirkung entfalten wird, ist von der Auslegung des Begriffs «Inklusion» durch die deutsche Rechtsprechung abhängig. Ob darauf aufbauend ein individueller Rechtsanspruch auf gemeinsamen Unterricht an allgemeinen Schulen abgeleitet wird, ist eine Frage, die eine Klärung vor dem Bundesverfassungsgericht verlangt (Degener 2009). Sollte dieses einen individuellen Rechtsanspruch konstatieren, könnten weder die Kosten inklusiver Beschulung noch die Kosten einer umfassenden Transformation des Sonderschulwesens gegen die Verwirklichung inklusiver Bildung ins Feld geführt werden.

Ebenso mit der rechtlichen Auslegung des Inklusionsbegriffs verknüpft ist die Wirkung der UN-BRK auf die *funktionalistischen* Reproduktionsmechanismen. Direkt werden diese nicht tangiert, denn als normatives Abkommen operiert die UN-BRK auf einer Ebene, die unabhängig ist von Triebkräften des Wandels, die über Veränderungen des volkswirtschaftlichen Qualifikationsbedarfs aktiviert werden. Ein individueller Rechtsanspruch auf Inklusion würde indes die etablierte Arbeitsteilung zwischen allgemeinen und Sonderschulen *de jure* ausser Kraft setzen. Ohne einen solchen Rechtsanspruch wird jedoch einzig ein *schulpolitisch forcierter* Ausbau binnendifferenzierender Schulformen die funktionalistischen Reproduktionsmechanismen erodieren lassen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die UN-BRK in erster Linie die legitimations- und machtbasierten Reproduktionsmechanismen der Sonderschule tangiert. Weiterhin könnten aber mittelbar – je nach Auslegung des Inklusionsbegriffs durch die deutsche Rechtsprechung – die utilitaristischen und funktionalistischen Reproduktionsmechanismen sogar vollständig ausser Kraft gesetzt werden. Allerdings zeigt sich auch, dass die Wirkung der UN-BRK auf die unterschiedlichen Reproduktionsmechanismen nicht unabhängig von der reformpolitischen Ausgangslage ist; das relative *timing* des Inkrafttretens der UN-BRK im Verhältnis zu den sich in den einzelnen Bundesländern vollziehenden (endogenen) Prozessen des Wandels beeinflusst deren Wirkung: Sind inklusive Strukturen zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens bereits weitreichend etabliert oder die Weichen für eine Entwicklung in diese Richtung gestellt (Schleswig-Holstein), so entfaltet die UN-BRK eine Katalysatorwirkung für laufende Reformprozesse. Steht die integrative Schulentwicklung hingegen noch am Anfang (Bayern), so stärkt sie zwar die Machtposition reformorientierter Kräfte ebenso wie die Legitimität der inklusiven Schulentwicklung. Zugleich kann sie aber auch Reformgegner mobilisieren, die gerade in der besonders sensiblen Anfangsphase wichtige Schritte zur inklusiven Bildung verhindern können.

6 Ausblick

Dieser Beitrag untersuchte Reproduktionsmechanismen von Bildungsinstitutionen und Triebkräfte des Wandels am Beispiel des Sonderschulwesens und der inklusiven Bildung in Schleswig-Holstein und Bayern. Unsere Prozessanalysen verstehen sich als Schritt auf einem bislang zu wenig beforschten Feld; die vorgetragenen Fallstudienresultate müssen daher als vorläufig betrachtet werden. Es besteht weiterhin erheblicher Forschungsbedarf zur Wirkung der UN-BRK auf Reformprozesse in den Bundesländern – wie auch in den inzwischen 169 Vertragsstaaten insgesamt. Zudem wurden institutionelle Prozesse ohne vollständige Differenzierung nach sonderpädagogischen Förderschwerpunkten diskutiert. Diesbezüglich wäre beispielsweise zu untersuchen, unter welchen Umständen und in welchen Förderbereichen das sogenannte Elternwahlrecht des Beschulungsortes als (De-)Legitimationsmechanismus für den Bestand des Sonderschulwesens wirkt. Auch sollte in Folgeuntersuchungen das Sonderschulwesen nicht nur im Verhältnis zum allgemeinen Schulsystem, sondern auch zum Berufsausbildungssystem und Arbeitsmarkt betrachtet werden, da funktionalistische Triebkräfte des Wandels vermutlich gerade von diesen Bereichen ausgehen.

Dennoch hat der vorliegende Beitrag sowohl theoretische als auch substanzielle Erkenntnisse geliefert, die zum Schließen bestehender Forschungslücken hinsichtlich der Quellen von Stabilität sowie der dynamischen Prozesse des Wandels von Bildungsinstitutionen beitragen können. Es wurde gezeigt, wie neoinstitutionalistische Konzepte zur Analyse der Persistenz von Bildungsinstitutionen ebenso wie zur Analyse von Bildungsreformen und pfadabhängigen Prozessen des institutionellen Wandels herangezogen werden können. Durch die Spezifikation von vier Reproduktionsmechanismen wurden analytisch häufig vermengte Dimensionen von Reformprozessen differenzierter betrachtet.

Studien, die sich auf Hindernisse für inklusive Schulentwicklung konzentrieren und dabei auf die soziale Konstruktion von Behinderung sowie die Macht der Professionen und die daraus resultierenden Legitimität der Sonderbeschulung fokussieren (Pfahl 2011; Powell 2011), konnten systematisch um utilitaristische und funktionalistische Gesichtspunkte erweitert werden. Die vier komplementären Linsen der neo-institutionalistischen Analyse der institutionellen Reproduktion sowie das Konzept der Pfadabhängigkeit helfen sowohl Beharrungskräfte als auch deren Erosion zu verstehen. Darüber hinaus unterstreichen die Ergebnisse die Kritik von Thelen (2004) am Determinismus des Pfadabhängigkeitskonzepts und verdeutlichen die Relevanz inkrementeller Prozesse des Wandels sowie die zentrale Bedeutung des Handelns von Akteuren in ihren regionalen Kontexten für die Richtung und Intensität des Wandels. Zudem setzte die Untersuchung vergleichend auf Bundesländerebene an. Untersuchungen innerhalb föderaler Systeme bieten den Vorteil, dass bestimmte kulturelle Faktoren konstant gehalten werden können, ohne auf die

Vorteile einer komparativen Perspektive verzichten zu müssen. So zeigte sich, dass die Wirkung der UN-BRK auf laufende Reformprozesse stark von bundesländer-spezifischen Faktoren abhängt, die durch eine Betrachtung Deutschlands insgesamt nicht hinreichend erfasst worden wären.

7 Literaturverzeichnis

- Allmendinger, Jutta, Johannes Giesecke und Dirk Oberschachtsiek. 2011. *Unzureichende Bildung*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bayerischer Landtag. 2011. Gesetzentwurf zur Änderung des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen – Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im bayerischen Schulwesen. Drucksache 16/8100 vom 28.03.2011.
- Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus. 2011. Inklusion durch eine Vielfalt schulischer Angebote. IV.6–S8040.5.1–4a.107922. München: Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus.
- Boban, Ines und Andreas Hinz. 2003. Qualitätsentwicklung des Gemeinsamen Unterrichts durch den «Index für Inklusion». *Behinderte* 26(4–5): 2–13.
- Campbell, John. 2004. *Institutional Change and Globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- CSU-Landesleitung (Hrsg.). 2007. *Chancen für alle! (CSU Grundsatzprogramm vom 28.9.2007)*. Grünwald: Atwerb.
- Degener, Theresia. 2009. Die UN-Behindertenrechtskonvention als Inklusionsmotor. *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 57(2): 200–219.
- Destatis. 2003–2011. *Bildung und Kultur. Allgemeinbildende Schulen. Fachserie 11, Reihe 1*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Djelic, Marie-Laure und Sigrid Quack. 2007. Overcoming path dependency: Path generation in open systems. *Theory & Society* 36(2): 161–186.
- Dobbin, Frank, Beth Simmons und Geoffrey Garrett. 2007. The global diffusion of public policies. *Annual Review of Sociology* 33: 449–472.
- Ebbinghaus, Bernhard. 2009. Can path dependence explain institutional change? S. 191–212 in *The Evolution of Path Dependence*, hrsg. von Lars Magnusson und Jan Ottosson. Cheltenham: Edward Elgar.
- Goldstone, Jack. 2003. Comparative historical analysis and knowledge accumulation in the study of revolutions. S. 41–90 in *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, hrsg. von James Mahoney und Dietrich Rueschemeyer. Cambridge: Cambridge University Press.
- Graf, Stefan. 2004. Auswirkungen der Novellierung des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen auf die Qualität der sonderpädagogischen Förderung in Bayern. S. 163–168 in *Perspektiven der schulischen Integration von Kindern mit Behinderung*, hrsg. von Ulrich Becker und Alexander Graser. Baden-Baden: Nomos.
- Hall, Peter und David Soskice. 2001. *The Varieties of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hänsel, Dagmar. 2005. Die Historiographie der Sonderschule. Eine kritische Analyse. *Zeitschrift für Pädagogik* 51(1): 101–115.
- Klehmet, Johann. 2009. *Schulische Integration – Historische Aspekte und aktuelle Entwicklungen in Bayern*. Hamburg: Verlag Dr. Kovač.

- Klemm, Klaus und Ulf Preuss-Lausitz. 2008. Auszüge aus dem Gutachten zum Stand und zu den Folgen der sonderpädagogischen Förderung in den Schulen der Stadtgemeinde Bremen. *Verband Sonderpädagogik NRW: Mitteilungen* 4: 6–17.
- KMK (Kultusministerkonferenz). 2012. *Dokumentation 196: Sonderpädagogische Förderung in Schulen 2001 bis 2010*. Bonn: Kultusministerkonferenz.
- Koch, Sascha und Michael Schemmann (Hrsg.). 2009. *Neoinstitutionalismus in der Erziehungswissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Kottmann, Brigitte. 2006. *Selektion in die Sonderschule*. Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- Lebenshilfe Landesverband Bayern e.V. 2008. Behindertenpolitische Forderungen zur 16. Legislaturperiode (2008–2013). Erlangen: Autor.
- Mahoney, James. 2000. Path dependence in historical sociology. *Theory & Society* 29(4): 507–548.
- Mahoney, James und Kathleen Thelen. 2010. *Explaining Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mayring, Philipp. 2008. *Qualitative Inhaltsanalyse*. Weinheim: Beltz.
- Meyer, John. 2005. *Weltkultur*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Moser, Vera. 2003. *Konstruktion und Kritik. Sonderpädagogik als Disziplin*. Opladen: Leske & Budrich.
- Müller, Kathrin. 2010. *Bayerische Kooperationsklassen in Konflikt zwischen integrativer Schulentwicklung und seperativem Schulsystem*. Hamburg: Verlag Dr. Kovač.
- North, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pfahl, Lisa. 2011. *Techniken der Behinderung. Der deutsche Lernbehinderungsdiskurs, die Sonderschule und ihre Auswirkungen auf Bildungsbiografien*. Bielefeld: Transcript Verlag.
- Pierson, Paul. 1993. When effect becomes cause: Policy feedback and political change. *World Politics* 45(4): 595–628.
- Pierson, Paul. 2000. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review* 94(2): 251–267.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time*. Princeton: Princeton University Press.
- Pluhar, Christine. 1995. Erfahrungen mit der Weiterentwicklung der Sonderschulen zu Förderzentren in Schleswig-Holstein. *Die Sonderschule* 40(2): 130–142.
- Pluhar, Christine. 1996. Auf dem Weg zu verbesserter Kooperation zwischen Schule und Kostenträgern bei der Integration behinderter Schülerinnen und Schüler. *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 44(2): 216–222.
- Pluhar, Christine. 1998. Integration von behinderten und nichtbehinderten Kindern und Jugendlichen als Auftrag für die Bildungsverwaltung. S. 89–100 in *Integrationspädagogik*, hrsg. von Anne Hildeschiedt und Irmitraud Schnell. Weinheim: Juventa.
- Pluhar, Christine. 2009. Zielperspektive: Förderzentrum ohne Schüler. Zur Entwicklung der Förderzentren in Schleswig-Holstein. *Gemeinsam leben* 17(2): 77–83.
- Pluhar, Christine. 2011. Auf dem Weg zu einem inklusiven Schulsystem – Zum Stand der Umsetzung der UN-BRK in Schleswig-Holstein. *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 59(2): 218–226.
- Powell, Justin J.W. 2011. *Barriers to Inclusion. Special Education in the United States and Germany*. Boulder: Paradigm.
- Preuss-Lausitz, Ulf. 2011. Wir dürfen nicht so tun, als hätten wir in Regelschulen keine Heterogenität. S. 46–50 in *Gemeinsam lernen – Auf dem Weg zu einer inklusiven Schule*, hrsg. von Bertelsmann Stiftung, Beauftragter der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen, Deutsche UNESCO-Kommission und Sinn-Stiftung. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

- Richardson, John G. und Justin J. W. Powell. 2011. *Comparing Special Education. From Origins to Contemporary Paradoxes*. Stanford: Stanford University Press.
- Riedel, Eibe. 2010. Zur Wirkung der internationalen Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung und ihres Fakultativprotokolls auf das deutsche Schulsystem. Dortmund: LAG Gemeinsam Leben, Gemeinsam Lernen NRW e.V.
- Rürup, Matthias. 2011. Inklusive Bildung als Reformherausforderung. *Zeitschrift für Inklusion* 2011(4): o.S.
- Schnell, Irmtraud. 2003. *Geschichte schulischer Integration*. Weinheim: Juventa.
- Schöler, Jutta, Kerstin Merz-Atalik und Carmen Dorrance. 2010. *Auf dem Weg zur Schule für alle? Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Bildungsbereich*. München: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Streeck, Wolfgang und Kathleen Thelen. 2005. *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Thelen, Kathleen. 1999. Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science* (2): 369–404.
- Thelen, Kathleen. 2004. *How Institutions Evolve. The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- United Nations. 2006. Convention on the rights of persons with disabilities. New York: United Nations.
- Weigl, Erich. 2009. Vom bayerischen Weg der Integration durch Kooperation zum bayerischen Weg der Inklusion durch Kooperation. Vortrag am 28.10.2009. München: Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus.
- Zirkmann, Eckhard und Christine Pluhar. 2011. Inklusive Bildung in Schleswig-Holstein. S. 193–203 in *Gemeinsam lernen – Auf dem Weg zu einer inklusiven Schule*, hrsg. von Bertelsmann Stiftung, Beauftragter der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen, Deutsche UNESCO-Kommission und Sinn-Stiftung. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Schweizerische Zeitschrift für Soziologie

Vol. 39, Heft 2, Juli 2013

Wandel und Reformen in Bildungssystemen und Bildungsorganisationen

Herausgegeben von Regula Julia Leemann, Christian Imdorf, Philipp Gonon und Moritz Rosenmund

Inhalt

- 177 Einführung zum Schwerpunkttheft [D] | Regula Julia Leemann, Christian Imdorf, Philipp Gonon und Moritz Rosenmund

- 187 Wandel, Reform und Kritik der Volksschule: ein diskursanalytischer Zugang [D] | Achim Brosziewski und Christoph Maeder

Der programmatische Beitrag schlägt ein Konzept für einen soziologischen Ansatz zu den Fragen des schulischen Wandels und der Schulreformen vor. Dabei wird von einer Unterscheidung und Analyse von Selbst- und Fremdbeschreibungen der Schule ausgegangen, in denen «Wandel» und «Reform» vom rhetorischen Gebrauch her rekonstruiert werden müssen. Methodisch werden bestehende Ansätze der Diskursanalyse zur Bearbeitung dieses Anliegens vorgeschlagen. Die Sichtung von vier materialen Untersuchungslinien ergibt ein fragmentiertes und ambivalentes Bild der Schule. Die diskursanalytisch angeleitete Rekonstruktion des Bildungswesens wird dazu verhelfen, vorhandene Positionen in ihrer grundlegenden sozialen Verortung zu erkennen und hinsichtlich ihrer Rückhalte, Strittigkeiten und Widersprüche genauer zu bestimmen.

Schlüsselwörter: Diskursanalyse, Bildungssoziologie, Schule, Selbstbeschreibung, Fremdbeschreibung

- 205 Die Politik des Bildungswandels: Regulierung und Schulinspektion in England und Schottland [E] | Jenny Ozga, Jacqueline Baxter, John Clarke, Sotiria Grek und Martin Lawn

Dieser Beitrag stützt sich auf die aktuelle Forschung zum Wandel von Bildungssystemen, wobei der Schwerpunkt auf der Rolle der Schulinspektion als Praktik des Regierens und Regulierens liegt. Er baut auf interdisziplinären Beiträgen aus politischer Soziologie und Politikwissenschaft auf, um die politische Arbeit des Regierens in einem Kontext der sich verändernden Governance zu betonen, wo Beziehungsnetzwerke Kooperation und Koordination durch die ständige Arbeit von politischen Akteuren, einschliesslich Schulinspektoren, erfordern. Wir diskutieren die Beziehung zwischen der sich wandelnden Politik Grossbritanniens und den sich wandelnden Inspektionspraktiken in England und Schottland, um aufzuzeigen, wie Inspektion als Regierungspraktik betrachtet werden kann.

Schlüsselwörter: Schulinspektion, Regulierung, Politik, Diskurs, Narrativ

- 225 **Wie ist die Sekundarstufe I zu gestalten? Eine öffentliche Politik und ihre Analyse im Kanton Genf** [F] | Georges Felouzis, Samuel Charmillot und Barbara Fouquet-Chauprade

Dieser Artikel beschäftigt sich mit der Reform der Sekundarstufe I (Orientierungsstufe) im Jahr 2011 in Genf. Diese Reform stärkt die Bildung leistungshomogener Schulzüge im Anschluss an die Primarschule. Der erste Teil des Beitrags befasst sich mit der Entstehung der Reform, zeigt die vorgebrachten Begründungen sowie die Stellungnahmen der einzelnen Akteure auf (Elternvertreter, Lehrerverbände und Politiker). Der zweite Teil analysiert die Auswirkungen leistungsgetrennter Schulzüge in Genf anhand eines Vergleichs der Bildungsverläufe der Schüler der Sekundarstufe I. Schliesslich betrachtet ein dritter Teil die Resultate kritisch und zeigt, dass sich die Suche nach einem politischen Konsens gegenüber dem Willen, Effizienz und Gerechtigkeit der obligatorischen Sekundarstufe zu verbessern, durchzusetzen vermochte.

Schlüsselwörter: Bildungsreform, Sekundarstufe I, leistungsgetrennte Schulzüge, Effizienz, Bildungsungleichheiten

- 245 **Schuleffektivität und die Verschiebung von Gerechtigkeitsdiskursen im Bildungsbereich** [D] | Mechtild Gomolla

Ausgehend von den USA und Grossbritannien ist Schuleffektivität auch im deutschsprachigen Raum zunehmend zum Leitbegriff umfassender und anhaltender Reformanstrengungen im schulischen Bereich geworden. In diesem Beitrag wird die These fundiert, dass unter dem Einfluss von Schuleffektivität – verstanden als wissenschaftliches Paradigma, Politik und Set spezifischer Praktiken – nicht nur die Formen der Bildungsregulierung oder das pädagogische Ethos in Schulen einem tiefgreifenden Wandel unterliegen, sondern auch Fragen der Gleichheit und Gerechtigkeit auf spezifische Weise neu gerahmt werden. Dadurch wirkt das Paradigma der Schuleffektivität seit Ende des 20. Jahrhunderts an einer neuen sozialen Ordnung von Schule und ihrer Klientel mit.

Schlüsselwörter: Bildungsreform, Steuerung, Bildungsungleichheit, Gerechtigkeit, Schuleffektivität

- 267 **Persistente schulische Segregation oder Wandel zur inklusiven Bildung? Die Bedeutung der UN-Behindertenrechtskonvention für Reformprozesse in den deutschen Bundesländern** [D] | Jonna Milena Blanck, Benjamin Edelstein und Justin J.W. Powell

Im Jahre 2009 ist in Deutschland die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) in Kraft getreten, in welcher sich Deutschland verpflichtet, ein inklusives Bildungssystem zu gewährleisten. Dafür müssen die Bundesländer grundlegende Reformen einleiten: Inklusive Bildung steht in klarem Widerspruch zum gegliederten Schulsystem. Welche Barrieren bestehen bei der Umsetzung inklusiver Schulreformen in Deutschland? Wie können diese überwunden werden und welche Bedeutung hat dabei die UN-Behindertenrechtskonvention? Schleswig-Holstein, ein im schulischen Bereich vergleichsweise inklusives Bundesland, wird mit dem schulisch stark segregierenden Bayern kontrastiert. Die Untersuchung verdeutlicht die Grenzen und Potenziale der UN-Behindertenrechtskonvention, das Ziel eines inklusiven Bildungssystems zu verwirklichen.

Schlüsselwörter: Inklusive Bildung, Sonderschule, institutioneller Wandel, UN-Behindertenrechtskonvention, Deutschland

293 Die Kritik der Reform. Zur Konstruktion von Personen in Bildungsorganisationen im Umbruch [D] | Thorsten Peetz, Karin Lohr und Romy Hilbrich

Der Artikel argumentiert, dass systemtheoretische Überlegungen zu Bildungsorganisationen fruchtbar mit Theorieelementen einer «Soziologie der Kritik» (Boltanski/Thévenot) verbunden werden können. Am Beispiel ausgewählter Schulen und Organisationen der Weiterbildung zeigen wir, wie sich Personen in sich reformierenden Organisationen auf gesellschaftliche Rechtfertigungsordnungen beziehen, um die Reorganisation von Bildungsorganisationen zu kritisieren, aber auch die eingesetzten Instrumente und identifizierten Veränderungen zu rechtfertigen. Abschliessend geben wir Hinweise für eine weitere theoretische Integration von Systemtheorie und pragmatischer Soziologie der Kritik.

Schlüsselwörter: Bildungsreform, Systemtheorie, Soziologie der Kritik, Bildungsorganisationen, Person

315 Die Reformierbarkeit des Zugangs in duale Berufsausbildung im Spannungsfeld institutioneller Widersprüche [D] | Mona Granato und Joachim Gerd Ulrich

Das duale Berufsausbildungssystem Deutschlands ist von einem institutionellen Widerspruch gekennzeichnet. Einerseits entscheiden die Betriebe autonom über ihre Ausbildungsbeteiligung. Andererseits ist es gesellschaftlicher Konsens, die Wirtschaft habe stets genügend Lehrstellen bereitzustellen. Der Beitrag untersucht aus organisationswissenschaftlicher Perspektive, wie die Wirtschaftsverbände bislang mit diesem Widerspruch umgingen. Zwar erhoben die Wirtschaftsverbände den Versorgungsanspruch der Jugendlichen formal auch zur eigenen Maxime. Doch drängten sie innerhalb des korporatistischen Steuerungsverbundes des Ausbildungssystems erfolgreich auf eine restriktive Ausbildungsmarktbilanzierung. Versorgungengpässe blieben latent, grundlegende Reformen blieben aus und werden bis heute von Experten als unwahrscheinlich eingeschätzt.

Schlüsselwörter: *Agency*-Theorie, Berufsausbildung, Korporatismus, Legitimität, Neo-Institutionalismus

341 Die Fachhochschule als Missverständnis. Reform, Identität, Selbstbeschreibung [D] | Urs Kiener

Die Schaffung der Fachhochschulen in der Schweiz gilt als Reform mit grossem Erfolg. In diesem Beitrag wird untersucht, wie die Reform in ihrem Kontext den Hochschultypus «Fachhochschule» und die einzelnen Fachhochschulen konstituiert. Es wird system- und diskurstheoretisch argumentiert mit dem Ausgangspunkt, dass Reformen konzeptionell als Selbstbeschreibungen gefasst werden. Zwei Selbstbeschreibungsrahmen werden dargestellt und in ihrer Beziehung zueinander untersucht: «gleichwertig, aber andersartig» und «Markt» bzw. «unternehmerische Hochschule». Die Analyse führt zu den zwei Folgerungen, dass einerseits diese Selbstbeschreibungen keine Entwicklung der Fachhochschulen begründen können und andererseits die aktuelle Diskussion über die Fachhochschulen in hohem Mass auf Missverständnissen über ihre Identität basiert.

Schlüsselwörter: Fachhochschule, Reform, Identität, Selbstbeschreibung, Systemtheorie

361 Governance der Hochschullehre [D] | Daniel Houben

Obwohl Hochschulen als Ort von Forschung und Lehre konzipiert sind, führt die systematische Untersuchung der Bedingungsfaktoren von Hochschullehre als abhängige Variable regulatorischen Zusammenwirkens in der Governanceforschung bisher ein randständiges Dasein. Vor dem Hintergrund der Kritik am Bologna-Prozess versucht der Beitrag auszuloten, welches Potenzial für eine kritische Analyse der Studienreform in der Governanceperspektive liegt. Anhand der Leitideen, der organisationalen Rahmenbedingungen und regulatorischen Vorgaben sowie anhand von Interpretations-, Legitimations- und Sozialisationsaspekten werden die Bedingungsfaktoren und Handlungsorientierungen für HochschullehrerInnen identifiziert und zur Erklärung zentraler Probleme des Bologna-Prozesses herangezogen.

Schlüsselwörter: Bologna-Prozess, Hochschulreform, Governance, Institutionalismus, Hochschullehre

383 Frauenförderung zwischen heterogenen Logiken: der Fall eines Nachwuchsförderprogramms in der deutschen Exzellenzinitiative [D] |

Grit Petschick, Robert J. Schmidt und Maria Norkus

Nach Massgabe neuer förderpolitischer Instrumente muss die Universität bei der Ausbildung wissenschaftlichen Nachwuchses wissenschaftlichen und gleichstellungspolitischen Anforderungen gerecht werden, da die weithin bekannten Probleme von Frauen in dieser Phase reduziert werden sollen. Der Beitrag untersucht in einer Fallanalyse die Frauenfördermassnahmen im Nachwuchsprogramm eines naturwissenschaftlichen Clusters, das im Rahmen der Exzellenzinitiative in Deutschland entstand. Gezeigt wird, dass diese Massnahmen durch sich beständig verändernde Wechselwirkungen zwischen den Logiken Gleichstellung und Wissenschaft und den organisationalen Strukturen teilweise zu unintendierten Konsequenzen für die Karrieren der geförderten Frauen führen.

Schlüsselwörter: Hochschule, soziale Ungleichheiten, institutionelle Logiken, Gender, Reform

405 Hochschullehre zwischen Spielarten des Kapitalismus und internationaler Konvergenz. Ein Vergleich europäischer Staaten [D] | Michael Hoelscher

Der Beitrag überprüft, ob sich nationale Unterschiede in der Hochschulbildung auf verschiedene Spielarten des Kapitalismus zurückführen lassen. Ausgehend von neo-institutionalistischen Überlegungen und aktuellen Befunden wird konstatiert, dass globale Modelle zunehmend Einfluss auf nationale Hochschulsysteme entwickeln und zu Konvergenzprozessen führen. Die politische Diskussion betrachtet dies häufig als ökonomisch sinnvoll. Der Ansatz der Spielarten des Kapitalismus legt hingegen nahe, dass sich Hochschulbildung international aufgrund von Komplementaritäten zwischen Wirtschafts- und Hochschulsystem klar unterscheiden sollte. Der Autor kann diese Komplementaritäten anhand einer Analyse der REFLEX-Studie nachweisen. In einem letzten Abschnitt werden mögliche Konsequenzen aktueller Reformen vor diesem Hintergrund diskutiert.

Schlüsselwörter: Spielarten des Kapitalismus, Hochschulen, Bologna-Prozess, Absolventen, Neo-Institutionalismus